



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 20 października 2020 r.

Poz. 7929

WYROK NR IV SA/PO 164/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 18 sierpnia 2020 r.

w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wolsztyn

Sygn. akt IV SA/Po 164/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Grossmann (spr.)

Sędzia WSA Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska

Protokolant sekr. sąd. Roman Sukhyi

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Wolsztynie

na uchwałę Rady Miejskiej w Wolsztynie

z dnia 26 września 2018 r. nr LII/586/2018

w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wolsztyn

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej: § 2 pkt 2; § 3 ust. 2; § 4 pkt 2; § 11 ust. 1 w zakresie wyrażen „oraz innych o agresywnym usposobieniu” i „wyłącznie przez osoby pełnoletnie i”; § 13 oraz § 14;

2. w pozostałej części skargę oddala.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 26 września 2018 r. Rada Miejska w Wolsztynie (dalej też jako „Rada Miejska”) podjęła uchwałę nr LII/586/2018 w sprawie: uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wolsztyn (zwaną też dalej „Uchwałą” lub „Regulaminem”).

Pismem z 13 stycznia 2020 r. (znak: PR Pa 220.2019) Prokurator Rejonowy w Wolsztynie (dalej też jako „Prokurator” lub „Skarżący”) zaskarżył Uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu. Uchwale tej zarzucił istotne naruszenie prawa – art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289; dalej w skrócie „u.c.p.g.”), w zw.

z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w zw. z § 115 oraz § 135 w zw. z § 143 oraz § 118 i § 137 w zw. z § 143, a także § 116 i § 136 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283; zwanych dalej w skrócie „ZTP”) – polegające na zawarciu w Regulaminie regulacji z przekroczeniem delegacji ustawowej:

- w § 2 pkt 2 – przez stwierdzenie „przymowania zgarniętego lodu i śniegu przy krawędzi jezdni i chodnika, w sposób nie powodujący zakłóceń ruchu pieszych i pojazdów oraz odpływu wody do kanalizacji deszczowej” – podczas gdy, zdaniem Skarżącego, kwestia sposobu postępowania z uprzątniętym błotem, śniegiem lub lodem nie mieści się w delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g.;

- w § 3 ust. 2 – przez zabronienie mycia na terenach służących do wspólnego użytku, takich jak: pas drogowy, parkingi publiczne, tereny zielone oraz sąsiedztwo zbiorników i cieków wodnych – podczas gdy, zdaniem Skarżącego, ustawa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c nakazuje opracowanie zasad, a nie zakazów;

- w § 4 pkt 2 – przez uzależnienie wykonywania drobnych napraw pojazdów samochodowych od zgody właściciela nieruchomości – podczas gdy, zdaniem Skarżącego, w świetle art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. Rada Miejska nie miała kompetencji do wprowadzenia w postanowieniu § 4 pkt 2 Regulaminu zakazu prowadzenia napraw pojazdów poza warsztatami naprawczymi. Ponadto zawarte w tym postanowieniu uzależnienie zezwolenia na naprawy pojazdów poza warsztatami naprawczymi od zgody właściciela nieruchomości wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego;

- w § 11 ust. 1 – przez wprowadzenie sformułowania prowadzenia psa wyłącznie na smyczy i w kagańcu – podczas gdy, zdaniem Skarżącego, takie sformułowanie wykracza poza delegację ustawową i nie uwzględnia zasady proporcjonalności oraz może prowadzić do działań niehumanitarnych;

- w § 13 – przez zobowiązanie właściciela psa do jego oznakowania w systemie trwałego znakowania, polegającego na podskórnym wprowadzeniu elektronicznego nośnika numeru kodu identyfikacyjnego przez lekarza weterynarii – podczas gdy, zdaniem Skarżącego, w świetle obowiązujących przepisów krajowych i unijnych wszczęcie mikroczipów psom zależy wyłącznie od woli właściciela psa. Gmina może jedynie propagować taki system identyfikacji elektronicznej, lecz nie jest uprawniona do nakładania takiego obowiązku;

- w § 14 – przez wprowadzenie całkowitego zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach nieruchomości letniskowych – podczas gdy w obowiązujących przepisach prawa nie ma definicji legalnej „nieruchomości letniskowej”. Zdaniem Skarżącego nie sposób zatem ustalić, na których konkretnie nieruchomościach obowiązuje zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich.

W podsumowaniu Prokurator wskazał, że zakwestionowane zapisy zaskarżonej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, w sposób istotny, w zakresie wskazanym powyżej, naruszyły prawo, przez przekroczenie ustawowego upoważnienia do ich wydania. Normy kompetencji prawotwórczej winny być interpretowane w sposób ścisły, dlatego też wykroczenie organu uchwałodawczego poza granice upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego jest oceniane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Wolsztyna (dalej jako „Burmistrz”) wniósł o jej oddalenie w całości, podkreślając, że organ podtrzymuje zasadność regulacji prawnych ustanowionych w zaskarżonej uchwale, zarówno pod względem zgodności z przepisami prawa, jak i celem, którym jest zapewnienie przez gminę porządku i czystości na terenie gminy. Motywując to stanowisko Burmistrz podniósł m.in., że:

- skoro ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. nałożył na organ stanowiący gminy obowiązek wskazania zasad uprzątnięcia, a więc wydał ogólną delegację do uregulowania spraw związanych z uprzątnięciem błota, śniegu i lodu, to należy przyjąć, iż zakresem pojęcia „szczegółowe zasady” objęta jest możliwość wskazania na miejsce i sposób ich gromadzenia. Organ wyjaśnił także cel wprowadzonej regulacji – wskazując, że w praktyce zdarzały się sytuacje, gdy firma wykonująca na zlecenie gminy obowiązki w zakresie usuwania śniegu z dróg, uprzątnęła śnieg w porze rannej, aby zapewnić należyte utrzymanie drogi i następnie kontynuować odśnieżanie innych dróg, a tymczasem właściciele nieruchomości usuwali śnieg na drogi. To wywoływało konieczność kolejnego uprzątnięcia śniegu z dróg i ponoszenia niemałych kosztów z tym związanych;

- ustanowiony zakaz mycia samochodów, jako że dotyczy tylko określonych miejsc – miejsc publicznych, jak pas drogowy, parkingi publiczne, tereny zielone, sąsiedztwo zbiorników i cieków wodnych – zdaniem

Burmistrza nie narusza w istotnym stopniu prawa, a ma głęboki sens. Chodzi mianowicie o niezanieczyszczanie tych miejsc, w szczególności detergentami chemicznymi, które przedostają się do cieków wodnych;

- organ uregulował zasadę naprawy pojazdów poza warsztatem samochodowym – iż ma to odbyć się na własnej nieruchomości – aby w ten sposób zapobiec zakłóceniu czystości i porządku przez dokonywanie napraw poza nieruchomością właściciela, np. w miejscach publicznych, co nierzadko powodowało zanieczyszczenia i zabrudzenia płynami i olejami samochodowymi;

- w przypadku nałożenia przez organ obowiązku wyprowadzania psów ras uznanych za agresywne oraz innych o agresywnym usposobieniu na tereny przeznaczone do wspólnego użytku przez osoby pełnoletnie na smyczy i w założonym kagańcu, nie naruszono delegacji ustawowej, ani zasady proporcjonalności, czy też zasad humanitarnego traktowania zwierząt, choćby ze względu na wyznaczone miejsce, w którym zwierzęta mają być wyposażone w kaganiec, a chodzi o miejsca do wspólnego użytku. Obowiązek ten nie dotyczy terenu prywatnego. Regulacja ta ma przede wszystkim na celu względy bezpieczeństwa, a ten właśnie cel ma przyswiecać zasadom określonym przez organ stanowiący – ochrona przed zagrożeniem;

- nałożony na właścicieli obowiązek oznakowania psów w systemie trwałego znakowania, to jedna z zasad wynikająca z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Uregulowanie to wynika z potrzeby uporządkowania kwestii bezdomnych psów, których pozbywają się ich właściciele. Oznakowanie psów pozwala na ich zidentyfikowanie oraz ustalenie właścicieli. Burmistrz podkreślił, że do zadań własnych gminy należy odławianie bezdomnych zwierząt, poszukiwanie właścicieli, zapewnienie miejsca w schronisku. W tym celu gminy uchwalają program opieki nad zwierzętami, w którym – jak o tym stanowi art. 11a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r. poz. 122, ze zm.) – można określić plan znakowania zwierząt w gminie. W związku z powyższym wprowadzenie obowiązku znakowania zwierząt zmierza do kształtowania świadomości społecznej w zakresie odpowiedzialnego traktowania zwierząt, a nie ich pozbywania się przez wypuszczanie. Psy stają się bezdomne, mogą stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi, natomiast gmina jest zobowiązana do zapewnienia schronisk bezdomnym zwierzętom, co wiąże się z nadmiernymi kosztami w tym zakresie. Burmistrz dodał, że akcja znakowania zwierząt finansowana jest z budżetu Gminy;

- nie można zgodzić się ze Skarżącym co do braku możliwości zdefiniowania „nieruchomości letniskowej”. Mimo, iż brak jest legalnej definicji, wiele uregulowań prawnych pozwala na określenie, o jaką nieruchomość chodzi – choćby art. 29 ust. 1 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186), wskazujący na budynek do okresowego wypoczynku. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170) również posługuje się pojęciem domków letniskowych, wskazując, iż pewne obowiązki nie dotyczą właścicieli domków letniskowych, mimo braku legalnej definicji. Zdaniem Burmistrza nie powinno budzić wątpliwości, iż chodzi o nieruchomości zabudowane domkami letniskowym służącymi nie do stałego, lecz czasowego i rekreacyjnego zamieszkiwania. Rada określiła zatem zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach, zgodnie z ustawowym upoważnieniem.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

1. Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Miejskiej wywiódł w niniejszej sprawie Prokurator Rejonowy w Wolsztynie, na podstawie przepisu art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.; w skrócie „p.p.s.a.”), który wśród osób uprawnionych do wniesienia skargi wymienia także prokuratora.

2. Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. – nawiązującego w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji RP – kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (pkt 5) oraz inne akty tych organów i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu

administracji publicznej (pkt 6). Stosownie zaś do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część danego aktu (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008 r., II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10; dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie „CBOSA”) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Sąd administracyjny, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność takiej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Przy tym – jak to już wyżej wskazano – decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

3. Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała Nr LII/586/2018 Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 26 września 2018 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wolsztyn.

3.1. Uchwała ta została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 3 października 2018 r. (poz. 7453) i zgodnie z jej § 22 weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, i nadal obowiązuje. Zaskarżona uchwała nie była nowelizowana.

3.2. Jak wynika z części wstępnej Uchwały, jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454; w skrócie „u.c.p.g.”) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.; w skrócie „u.s.g.”). Jednocześnie w § 1 Uchwały zastrzeżono, że w związku z przynależnością Gminy Wolsztyn do Związku Międzygminnego Obra z siedzibą w Berzynie, sposób postępowania z odpadami komunalnymi i ich gromadzenia na terenie gminy, przewidziane w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a oraz pkt 2-5 u.c.p.g. określone zostały w uchwale nr XVI/57/2017 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Obra” z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gmin – uczestników Związku Międzygminnego „Obra” (Dz. Urz. Woj. Wielk. z dnia 13 grudnia 2017 r. poz. 8466).

3.3. Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała, jako podjęta w przedmiocie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, jest aktem prawa miejscowego – zostało to *expressis verbis* przesądzone przez ustawodawcę w art. 4 ust. 1 in fine u.c.p.g. Tym samym bez wątpienia należy ona do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

4. Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargę Prokuratora za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia (zob. pkt 5 poniżej) oraz własnej kognicji.

5. W *petitum* skargi nie wskazano wyraźnie, czy Uchwała została zaskarżona przez Prokuratora w całości, czy w części. Jednakże z treści zarzutów i uzasadnienia skargi jasno wynika, że przedmiotem zaskarżenia zostały objęte jedynie przepisy: § 2 pkt 2, § 3 ust. 2, § 4 pkt 2, § 11 ust. 1, § 13 oraz § 14 Uchwały.

Mając powyższe na względzie, Sąd tylko w tej części poddał zaskarżoną uchwałę merytorycznej kontroli w niniejszym postępowaniu sądowym, a to z uwagi na istniejące co do zasady związanie sądu administracyjnego przedmiotem zaskarżenia.

6. Jak to już wyżej wskazano, regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie jest aktem prawa miejscowego (art. 4 ust. 1 in fine u.c.p.g.).

6.1. Dokonując bardziej szczegółowej klasyfikacji tego aktu, należy stwierdzić, że mieści się on w kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, dla których ustanowienia niezbędne jest szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie szczególnej (zob. art. 40 ust. 1 u.s.g.). W odniesieniu do regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie takie upoważnienie wynika wprost z art. 4 u.c.p.g., który według – relewantnego w tej sprawie – stanu prawnego obowiązującego na dzień podjęcia Uchwały (tj. 26 września 2018 r.), stanowił, że:

„1. Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej „regulaminem”; regulamin jest aktem prawa miejscowego.

2. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,

b) uprzątkanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b) liczby osób korzystających z tych pojemników;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

4) [uchylony];

5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

2a. Regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a.

3. Rada gminy jest obowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu.”

Należy podkreślić, że powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący (zob. wyrok NSA z 26.02.2015 r., II OSK 2638/14, CBOSA) i – jako że stanowi element normy kompetencyjnej – powinno być interpretowane ściśle. Przepisy art. 4 ust. 2 i 2a u.c.p.g. nie upoważniają rady gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tych przepisach, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej (por. np. wyroki WSA: w Krakowie z 22.01.2009 r., III SA/Kr 756/08; we Wrocławiu z 30.12.2009 r., II SA/Wr 470/09; w Poznaniu z 23.08.2018 r., IV SA/Po 517/18 – CBOSA).

6.2. W świetle konstytucyjnej regulacji źródeł prawa (art. 87–art. 94 Konstytucji RP) akt prawa miejscowego jest źródłem prawa: (1) powszechnie obowiązującego, a więc aktem o charakterze normatywnym, zawierającym normy generalne i abstrakcyjne; (2) o zasięgu lokalnym, tj. obowiązującym na obszarze działania organów, które go ustanowiły; (3) rangi podustawowej; (4) stanowionym na podstawie i w granicach ustaw; (5) wymagającym ogłoszenia.

6.3. W myśl art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Przy tym pojęcie „sprzeczności

z prawem” w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z „Zasadami techniki prawodawczej”, które wszak stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283; w skrócie „ZTP”). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP będzie miała zapewne charakter naruszenia prawa nieistotnego, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem „rudymenatnych kanonów techniki prawodawczej” (zob. np.: postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 36; wyrok TK z 23.05.2006 r., SK 51/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 58; wyrok TK z 16.12.2009 r., Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170; wyrok TK z 03.12.2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51). Podobne stanowisko zajął w doktrynie G. Wierczyński, zdaniem którego sytuacje, w których naruszone zostały ZTP, powinny być traktowane jako nieistotne naruszenie prawa, a sytuacje, w których wraz z naruszeniem ZTP doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad tworzenia prawa – jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego (zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 32; por. też D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 205–206).

6.3.1. Jednym ze wspomnianych „rudymenatnych kanonów” tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 (podobnie: § 134 pkt 1) w zw. z § 143 ZTP, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Regulacja ta koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko „na podstawie”, ale i „w granicach” upoważnień zawartych w ustawie.

6.3.2. Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji RP jest dyrektywa wynikająca z § 118 (analogicznie: § 137) w zw. z § 143 ZTP, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 662). Takie powtórzenie jest zasadniczo zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa trybunalskiego oraz sądów administracyjnych jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok NSA z 11.10.2016 r., II OSK 3298/14, CBOSA). Co do zasady unormowania aktu prawa miejscowego zawierające powtórzenie regulacji ustawowych naruszają nie tylko przepis § 118 w zw. z § 143 ZTP, ale także art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, stanowiąc w istocie uregulowanie danej materii bez wymaganego upoważnienia bądź też z przekroczeniem jego granic (por. M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego*, Gdańsk 2008, s. 224; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 663). Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne uznaje się niekiedy powtarzanie w aktach prawa miejscowego – takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy – innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzenia powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 35 i 241). Wypada podkreślić, że należałoby się jednak wystrzegać dokonywania nawet takich dosłownych powtórzeń – zastępując je, w miarę potrzeby, odesłaniami do odnośnych regulacji normatywnych – gdyż nawet dosłowne przytoczenie aktualnego brzmienia danej regulacji normatywnej, w przypadku jej późniejszej zmiany może stać się źródłem istotnych wątpliwości interpretacyjnych co do tego, w jakim brzmieniu (przytoczonym czy następnie zmienionym) obowiązuje ona na gruncie danego aktu prawa miejscowego.

6.3.3. Nie mniej istotne znaczenie ma również wysłowiony w Zasadach techniki prawodawczej (por. zwłaszcza § 6 ZTP) generalny nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 38). Postulaty te znajdują niewątpliwie swoje

zakorzenie w wymogach płynących z zasady określoności przepisów prawa, stanowiącej istotny komponent konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 181 i n.). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji RP (zob. I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego (zob. wyrok WSA z 26.03.2016 r., IV SA/Po 62/16, CBOSA).

7. Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy, należy stwierdzić, że postanowienia zaskarżonego Regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, nie powinny w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 u.c.p.g., być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, tudzież powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych, ani też formułować ustanawianych w tym akcie nakazów albo zakazów w sposób niejasny lub nieusuwalnie niejednoznaczny. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów skutkuje, co do zasady, nieważnością wadliwego postanowienia Uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. np. wyrok NSA z 30.09.2009 r., II OSK 1077/09; CBOSA).

8. W świetle powyższych uwag Sąd uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie w części zarzucającej istotną wadliwość § 2 pkt 2, § 3 ust. 2, § 4 pkt 2, § 13 oraz § 14 Uchwały. Natomiast w odniesieniu do postanowienia § 11 ust. 1 Uchwały, Sąd uznał, że jest ono wadliwe jedynie w zakresie wyrażen „oraz innych o agresywnym usposobieniu” i „wyłącznie przez osoby pełnoletnie i”, zaś w pozostałym zakresie skarga na to postanowienie zasługuje na oddalenie.

Uzasadniając takie rozstrzygnięcie, w tym odnosząc się do poszczególnych zarzutów i twierdzeń skargi oraz odpowiedzi na skargę, należy wskazać, co następuje.

8.1. Ad § 2 pkt 2 Uchwały

W myśl § 2 Uchwały: „Właściciele nieruchomości zobowiązani są do:

1) niezwłocznego uporządkowania występującego błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, czyli chodników położonych wzdłuż nieruchomości stanowiących jego własność;

2) przymowania zgarniętego lodu i śniegu przy krawędzi jezdni i chodnika, w sposób nie powodujący zakłóceń ruchu pieszych i pojazdów oraz odpływu wody do kanalizacji deszczowej;

3) usuwania zanieczyszczeń powstałych na skutek likwidacji śliskości, niezwłocznie po ustaniu przyczyn ich zastosowania.”

Przedmiotem zaskarżenia został objęty przez Prokuratora wyłącznie § 2 pkt 2 Uchwały. Sąd podziela stanowisko Skarżącego, że to postanowienie wykracza poza zakres upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. Jak bowiem wynika z wstępu do wyliczenia zawartego w § 2 Uchwały, jego pkt 2 dotyczy „właścicieli nieruchomości” – *lege non distinguente*: wszystkich nieruchomości – tymczasem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. odnosi się *expressis verbis* jedynie do nieruchomości (ich części) „służących do użytku publicznego”.

Wypada zauważyć, że nawet jeżeliby przyjąć, iż sporny nakaz z § 2 pkt 2 Uchwały adresowany jest tylko do właścicieli tych nieruchomości, o których mowa w § 2 pkt 1 Uchwały (argumentum a rubrica), to i tak nie zmieniłoby to oceny w kwestii wadliwości analizowanego postanowienia Regulaminu. W § 2 pkt 1 Uchwały mowa jest bowiem o „częściach nieruchomości służących do użytku publicznego”, utożsamionych przez uchwałodawcę lokalnego z „chodnikami położonymi wzdłuż nieruchomości [danego właściciela]”. Tymczasem obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie zapewniania utrzymania czystości i porządku na chodnikach położonych wzdłuż ich nieruchomości zostały wyczerpująco uregulowane przez ustawodawcę w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., i już z tego powodu nie mieszczą się w zakresie upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. Należy bowiem podkreślić, że: „Przepis art. 4 ust. 2 u.c.p.g. – w całości ani w żadnym jego fragmencie – nie może być interpretowany w ten sposób, iżby upoważniał radę gminy do normowania, w uchwalanym na jego podstawie regulaminie, określonej kwestii z zakresu utrzymania czystości i porządku, która została już unormowana przez ustawodawcę

w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach lub w innych ustawach” (wyrok NSA z 11.10.2016 r., II OSK 3298/14, CBOSA).

Z tych wszystkich względów należało stwierdzić nieważność § 2 pkt 2 Uchwały (pkt 1 sentencji wyroku).

8.2. Ad § 3 ust. 2 Uchwały

W myśl tego postanowienia: „Zabrania się mycia pojazdów w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, takich jak: pas drogowy, parkingi publiczne, tereny zielone oraz sąsiedztwo zbiorników i cieków wodnych.”

Nie ulega wątpliwości, że § 3 Regulaminu – którego niezaskarżony § 1 stanowi, że: „Mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się pod niżej wymienionymi warunkami: 1) odprowadzania powstających ścieków do kanalizacji sanitarnej lub zbiornika bezodpływowego, 2) dokonywania tych czynności na wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości, uniemożliwiających przenikanie powstałych ścieków do środowiska gruntowo-wodnego.” – ma niewątpliwie służyć wypełnieniu szczegółowego upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. dotyczącego określenia w regulaminie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Wypada zauważyć, że w orzecznictwie tut. Sądu ujawniła się rozbieżność stanowisk co do tego, czy w ramach ww. upoważnienia ustawowego dopuszczalne jest wprowadzenie zakazu mycia pojazdów samochodowych na terenach służących do użytku publicznego (tak w wyroku z 19.05.2016 r., IV SA/Po 1042/15, CBOSA), czy nie (zob. np. wyrok z 10.02.2016 r., IV SA/Po 1018/15, CBOSA).

W niniejszej sprawie rozstrzygnięcie tego dylematu nie jest jednak konieczne, gdyż, w ocenie Sądu, zaskarżony § 3 ust. 2 Regulaminu nie może się ostać w obrocie prawnym już jako – po pierwsze – nie dość jasny (jednoznaczny) oraz – po drugie – jako wprowadzający nieuzasadnione, nieproporcjonalne ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości (miejsc) przeznaczonych do wspólnego użytku, wśród których, *lege non distinguente*, mogą być wszak także nieruchomości prywatne.

Jeśli idzie o niedookreślony charakter tego postanowienia, to należy zauważyć, że na tle jego aktualnego brzmienia nie jest w szczególności jasne:

- czy zakaz ustanowiony w § 3 ust. 2 Regulaminu dotyczy wszystkich nieruchomości (miejsc) przeznaczonych do wspólnego użytku, czy tylko tych wyraźnie w ww. postanowieniu wymienionych (pas drogowy, parkingi publiczne, tereny zielone, sąsiedztwo zbiorników i cieków wodnych), ewentualnie także tych, które są w jakiś sposób (jaki?) do wymienionych „podobne”;

- czy wskazane w tym postanowieniu „parkingi publiczne”, to tylko parkingi „publiczne” w sensie ścisłym, tj. należące do podmiotów publicznych (państwowych lub samorządowych), czy wszystkie parkingi „publicznie dostępne”, nawet jeśli stanowią własność prywatną;

- według jakich kryteriów ustalać wzmiankowane w tym postanowieniu „sąsiedztwo” zbiorników i cieków wodnych, a w szczególności – na jaką odległość od linii brzegowej ww. cieków lub zbiorników owo „sąsiedztwo” się rozciąga.

Jeśli zaś idzie o naruszenie konstytucyjnej zasady proporcjonalności, to należy wyjaśnić, że w świetle tej zasady – wywodzonej z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – wszelkie ograniczenia praw i wolności mogą być wprowadzane jedynie w koniecznych przypadkach i tylko w niezbędnym zakresie. W konsekwencji wprowadzenie takich ograniczeń należy każdorazowo poprzedzić starannym rozważaniem trzech podstawowych kwestii (por.: wyrok TK z 26.04.1995 r., K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12; J. Zakolska, Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 18): (i) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (tzw. kryterium przydatności); (ii) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (tzw. kryterium niezbędności); (iii) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (tzw. kryterium proporcjonalności *sensu stricto*).

W ocenie Sądu, tych dwóch ostatnich kryteriów – niezbędności oraz proporcjonalności *sensu stricto* – nie spełnia analizowany przepis § 3 ust. 2 Regulaminu. Nie sposób bowiem wskazać racji, które w dostatecznym stopniu uzasadniałyby generalny zakaz mycia pojazdu we wszystkich miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, o jakich mowa w tym przepisie – a więc nawet tych, które spełniają wymagania określone w niezaskarżonym § 3 ust. 1 Regulaminu. Wszak w tym ostatnim przypadku

nie może być raczej mowy o, podniesionym w odpowiedzi na skargę, przedostawaniu się detergentów do cieków wodnych, skoro wskazany przepis warunkuje dopuszczalność mycia pojazdów poza myjniami zapewnieniem odprowadzania powstających ścieków do kanalizacji sanitarnej lub zbiornika bezodpływowego oraz dokonywaniem tych czynności na wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości, uniemożliwiających właśnie przenikanie powstałych ścieków do środowiska gruntowo-wodnego. Poza tym konsekwentne egzekwowanie zakazu mycia pojazdów we wszystkich miejscach przeznaczonych do użytku wspólnego mogłoby w skrajnym przypadku wykluczyć mieszkańców Gminy nieposiadających własnych nieruchomości gruntowych (np. zamieszkujących w budynkach wielorodzinnych) z grona osób mających możliwość mycia pojazdów poza myjniami.

Z tych wszystkich względów należało stwierdzić nieważność § 3 ust. 2 Uchwały (pkt 1 sentencji wyroku).

8.3. Ad § 4 pkt 2 Uchwały

W myśl § 4 Uchwały: „Naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi może odbywać się pod niżej wymienionymi warunkami:

- 1) gromadzenia powstałych odpadów w urządzeniach do tego przeznaczonych,
- 2) wykonywania drobnych napraw związanych z ich bieżącą eksploatacją w obrębie własnej nieruchomości lub w obrębie innej nieruchomości - za zgodą jej właściciela.”.

Przedmiotem zaskarżenia został objęty przez Prokuratora wyłącznie § 4 pkt 2 Uchwały. Sąd podziela stanowisko Skarżącego, że to postanowienie w istotnym stopniu narusza prawo. Jednakże istoty tej wadliwości Sąd upatruje przede wszystkim w nieuprawnionym ograniczeniu możliwości dokonywania napraw pojazdów poza warsztatami naprawczymi jedynie do własnej nieruchomości lub innej nieruchomości, której właściciel wyraził na to zgodę. W praktyce bowiem taka regulacja prowadzi do tego, że – jak sam przyznał organ, objaśniając w odpowiedzi na skargę sens analizowanych unormowań – naprawa pojazdów będzie się mogła odbywać tylko na własnej (prywatnej) nieruchomości dysponenta pojazdu, w każdym razie – poza miejscami publicznymi.

Celem spornej regulacji było, jak wynika z odpowiedzi na skargę, zapobieżenie „zakłóceniu czystości i porządku poprzez dokonywanie napraw poza nieruchomością właściciela, np. w miejscach publicznych, co nierzadko powodowało zanieczyszczenia i zabrudzenia płynami i olejami samochodowymi”.

W ocenie Sądu, w świetle wspomnianej wyżej zasady proporcjonalności – a zwłaszcza jej dwóch komponentów, w postaci kryterium niezbędności oraz proporcjonalności sensu stricto – tak określony cel regulacji nie uzasadnia wprowadzania tak daleko idącego ograniczenia. I to przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, określony w §4 pkt 2 Uchwały warunek dopuszczalności naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi w istocie wyklucza z kręgu osób uprawnionych do dokonywania takich napraw rzeszę mieszkańców Gminy nieposiadających własnej nieruchomości (gruntowej). Po drugie, na tle aktualnego brzmienia spornego postanowienia Regulaminu niedopuszczalne byłoby dokonywanie jakichkolwiek, nawet najdrobniejszych napraw w trybie awaryjnym – „na drodze” (trudno sobie bowiem w takim przypadku wyobrazić tryb i sposób uzyskania indywidualnej zgody zarządcy drogi na dokonanie takiej naprawy; w konsekwencji w każdym takim przypadku w celu dokonania naprawy niezbędne byłoby przetransportowanie pojazdu do warsztatu, względnie na własną lub „zaprzyjaźnioną” nieruchomość”) – co już doprawdy trudno racjonalnie uzasadnić. Zwłaszcza jeśli się zważy, że taką naprawą może być np. zmiana koła z przebitą oponą lub wymiana przepalonej żarówki reflektora pojazdu.

Z tych wszystkich względów należało stwierdzić nieważność § 4 pkt 2 Uchwały (pkt 1 sentencji wyroku).

8.4. Ad § 11 ust. 1 Uchwały

W myśl § 11 Uchwały:

„1. Wyprowadzanie psów ras uznanych za agresywne oraz innych o agresywnym usposobieniu, na tereny przeznaczone do wspólnego użytku, jest dopuszczalne wyłącznie przez osoby pełnoletnie i tylko na smyczy oraz w założonym kagańcu.

2. Zwolnienie ze smyczy psów bez kagańca jest dozwolone wyłącznie na terenie nieruchomości należycie ogrodzonej w sposób uniemożliwiający opuszczenie jej przez psa oraz wykluczający dostęp osób trzecich.”

Przedmiotem zaskarżenia został objęty przez Prokuratora wyłącznie § 11 ust.1 Uchwały. Sąd w niniejszym składzie nie podziela stanowiska Skarżącego, jakoby ww. regulacja w pełnym zakresie stanowiła istotne przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Ustawodawca zobowiązuje w nim lokalnego prawodawcę do uregulowania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe celem ochrony przed zagrożeniem i uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Nałożenie obowiązków w postaci zaopatrzenia psów w smycze oraz kagańce stanowi wyraz troski o bezpieczeństwo otoczenia, która z kolei stanowi ratio legis dla powołanej regulacji. Sąd przychyliła się do poglądu wyrażonego przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17.11.2015 r., sygn. akt II OSK 618/14 (CBOSA), iż wprowadzenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku zasady, że w miejscach publicznych na terenie miasta psa wyprowadza się na smyczy lub w kagańcu, a psa rasy agresywnej – na smyczy i w kagańcu, służy osiągnięciu celu wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Jak dalej wskazał NSA w przywołanym wyroku: „Wprowadzenie nakazu wyprowadzania psa na smyczy, czy w kagańcu, a przedstawiciele niektórych ras w kagańcu i na smyczy nie koliduje z ww. regulacją. W istocie bowiem precyzuje obowiązek utrzymywania zwierzęcia na uwięzi właściwej dla tego gatunku. Tak sprawowana kontrola nad zwierzęciem daje większe prawdopodobieństwo zniwelowania uciążliwości i zagrożenia osób przebywających na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku niż kontrola werbalna czy kontrola gestem” (tak też wyroki WSA: z 08.12.2016 r., IV SA/Po 622/16; z 14.06.2018 r., IV SA/Po 431/18 – CBOSA).

Należy mieć przy tym na uwadze, że z miejsc powszechnie dostępnych mają prawo korzystać również inne osoby niż właściciele psów. W szczególności z miejsc tych mogą korzystać rodziny z dziećmi, dla których już samo bieganie psów luzem może stanowić co najmniej uciążliwość, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., jeśli nie budzić wręcz poczucia zagrożenia. Godzi się w tym miejscu zauważyć, że dla stwierdzenia wystąpienia niepożądanego, w świetle ww. przepisu, „uciążliwości” nie jest konieczne jednoczesne wystąpienie realnego stanu „zagrożenia”, o czym świadczy użycie przez ustawodawcę pomiędzy tymi określeniami spójnika alternatywy nierozłącznej („lub”). Należy mieć też na uwadze, że nawet wytresowany pies, słuchający poleceń właściciela, może stwarzać uciążliwości dla innych osób (obwąchiwanie, obszczekiwanie), a także obawy o potencjalne zachowanie psa. Zresztą należy zauważyć, iż osoba korzystająca z miejsc powszechnie dostępnych, widząc obcego, luzem biegającego psa nie wie, czy pies ten słucha poleceń swojego właściciela, ani czy nic niepożądanego nie zrobi.

Sądowi w niniejszym składzie znany jest również odmienny nurt występujący w orzecznictwie sądów administracyjnych – akceptowany w skardze – w ramach którego eksponuje się w szczególności nadmierny (nieproporcjonalny) rygoryzm tego rodzaju regulacji, jak tu analizowana, i związane z tym ryzyko niewłaściwego, a w skrajnych przypadkach wręcz niehumanitarnego traktowania zwierząt poddanych obowiązkowi bycia prowadzonymi na smyczy lub w kagańcu. Jednakże, zdaniem Sądu, argument ten – sam w sobie nie rozstrzygający – traci dodatkowo na znaczeniu w okolicznościach kontrolowanej sprawy, wobec ograniczenia przez Sąd zakresu spornego § 11 ust.1 Uchwały wyłącznie do psów ras uznanych za agresywne (o czym niżej).

Dlatego jedynie ubocznie godzi się zwrócić uwagę na podejmowane w praktyce próby pogodzenia w konkretnych regulaminach utrzymania czystości i porządku w gminie, wyżej przedstawionych, prima facie rozbieżnych nurtów orzeczniczych, dotyczących dopuszczalności nakładania obowiązku prowadzenia psów w miejscach użytku publicznego na smyczy lub w kagańcu. Za przykład może posłużyć postanowienie regulaminu, które zostało pozytywnie ocenione w prawomocnym wyroku WSA w Łodzi z 10 marca 2020 r. sygn. akt II SA/Łd 17/20 (CBOSA), a które stanowiło, że: „poza terenem własnej nieruchomości posiadacz psa obowiązany jest do wyprowadzania go na smyczy i w kagańcu, chyba, że ze względu na wiek, rasę, stan zdrowia, cechy anatomiczne zwierzęcia byłoby to nieuzasadnione” (może być wszakże dyskusyjne, czy katalog okoliczności zwalniających z obowiązku wyprowadzania psa na smyczy lub w kagańcu nie został tu określony nazbyt szeroko, zwłaszcza jeśli idzie o „rasę” lub „cechy anatomiczne”).

Wracając do spornego postanowienia Regulaminu, należy stwierdzić, że pomimo iż co do zasady jest ono prawidłowe, to jednak nie w pełnym zakresie.

Po pierwsze, istotną wadą jest użycie w § 11 ust. 1 Uchwały nazbyt niedookreślonego wyrażenia „inny pies o agresywnym usposobieniu” (podobnie, na tle określenia „pies w typie rasy agresywnej” – zob. wyrok NSA z 17.11.2015 r., II OSK 618/14, CBOSA).

Po drugie, jako wadliwe należy także uznać ustanowienie warunku, aby psy, o których mowa w § 11 ust. 1 Uchwały, były wyprowadzane przez osoby pełnoletnie. W ocenie Sądu pełnoletniość nie jest kryterium adekwatnym dla generalnego dopuszczenia (odpowiednio – zakazu) wyprowadzania psów. Brak siły fizycznej i odpowiedniego rozeznania kwestii zapewnienia bezpieczeństwa innych ludzi w związku z utrzymywaniem zwierzęcia dużego lub agresywnego – które, jak się wydaje, legły u podstaw tak sformułowanego obowiązku – może również cechować osoby pełnoletnie. I odwrotnie – niezbędną sprawnością i przezornością może wykazywać się np. osoba 16- lub 17-letnia. W konsekwencji nałożony obowiązek uznać należało za nieproporcjonalny (por. wyrok WSA z 16.01.2020 r., II SA/Kr 1271/19, CBOSA)

Mając wszystko to na uwadze Sąd stwierdził nieważność § 11 ust. 1 Uchwały w zakresie wyrażen „oraz innych o agresywnym usposobieniu” i „wyłącznie przez osoby pełnoletnie i” (pkt 1 sentencji wyroku), a w odniesieniu do pozostałego zakresu tego postanowienia skargę oddalił (pkt 2 sentencji wyroku).

8.5. Ad § 13 Uchwały

Zgodnie z ww. postanowieniem: „Właściciel psa jest zobowiązany do oznakowania psa – w systemie trwałego znakowania, polegającego na podskórnym wprowadzeniu elektronicznego nośnika numeru kodu identyfikacyjnego przez lekarza weterynarii; w przypadku szczeniąt w okresie czwartego miesiąca od jego narodzin – w terminie pierwszego szczepienia ochronnego przeciw wściekliźnie, natomiast w przypadku osobników dorosłych – w okresie pierwszego miesiąca od daty wejścia w posiadanie.”

Sąd podziela stanowisko Skarżącego, że cytowane postanowienie Regulaminu nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Wbrew twierdzeniom skargi, nie widać bezpośredniego związku między tzw. czipowaniem zwierząt, o którym mowa w § 13 Uchwały, a ochroną przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, której ma służyć regulacja ustanawiana na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.

Dopuszczalność nałożenia obowiązku czipowania zwierząt można by ewentualnie rozważać na gruncie art. 11a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 638; dalej w skrócie „u.o.z.”) – umożliwiającego zamieszczenie planu znakowania zwierząt w gminie w uchwalanym corocznie przez radę gminy programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (por. np. nieprawomocny wyrok WSA z 04.12.2019 r., IV SA/Po 673/19, uchylony wszakże wyrokiem NSA z 29.07.2020 r., II OSK 997/20 – CBOSA) – co pośrednio przyznał sam organ, powołując się na ww. przepis u.o.z. w odpowiedzi na skargę. Nie przesądzając niniejszym kwestii dopuszczalności nakładania przez uchwałodawcę lokalnego na mieszkańców gminy obowiązku czipowania zwierząt, wypada poprzestać na stwierdzeniu, że niedopuszczalne jest regulowanie w akcie prawa miejscowego danego rodzaju (tu: w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie) materii właściwej dla innego aktu prawa miejscowego (tu: dla programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt). Abstrahując nawet w tym miejscu od tego, że takie działanie narusza zasadę z § 119 ust. 1 w zw. z § 143 „Zasad techniki prawodawczej” (stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”; Dz. U. z 2016 r. poz. 283; w skrócie „ZTP”) – w myśl której to zasady na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt prawa miejscowego, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu – należy zauważyć rzecz istotniejszą, że mianowicie każdy z ww. aktów prawa miejscowego zapada w nieco innej procedurze. O ile bowiem uchwalenie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie wymaga uprzedniego zasięgnięcia opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego (zob. art. 4 ust. 1 u.c.p.g.), o tyle procedura uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt przewiduje wymóg przekazania projektu ww. programu do zaopiniowania: 1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii; 2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy; 3) dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działającym na obszarze gminy (zob. art. 11a ust. 7 u.o.z.).

W konsekwencji należy uznać, że zawarta w § 13 Uchwały regulacja dotycząca obowiązku znakowania zwierząt jest w istotnym stopniu wadliwa już z tego względu, że została przyjęta przez radę gminy bez wymaganego zaopiniowania przez podmioty wymienione w art. 11a ust. 7 u.o.z.

Już z tych względów należało stwierdzić nieważność § 13 Uchwały (pkt 1 sentencji wyroku).

8.6. Ad § 14 Uchwały

Zgodnie z ww. postanowieniem: „Wprowadza się całkowity zakaz utrzymania zwierząt gospodarskich na terenach nieruchomości letniskowych.”

W ocenie Sądu rację ma Skarżący, że użyte w tym postanowienie Regulaminu określenie „nieruchomości letniskowe” jest nie dość określone, przez co nie można w pełni precyzyjnie ustalić, na których konkretnie nieruchomościach ww. zakaz obowiązuje. Albowiem z uwagi na nieostrość tego pojęcia – i brak jego definicji legalnej – w praktyce, przynajmniej co do niektórych nieruchomości, może powstać uzasadniona wątpliwość, czy są to już/jeszcze nieruchomości letniskowe, czy jeszcze/już nie.

Wypada zauważyć, że przepisy prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej i podstawowej – z wyjątkiem aktów prawa miejscowego – nie tylko, że nie zawierają definicji legalnej „nieruchomości letniskowej”, ale w ogóle się takim pojęciem nie posługują. W języku prawnym określenie to występuje jedynie w aktach prawa miejscowego (czego przykładem choćby zaskarżona Uchwała) – w których też niekiedy się je definiuje – z tym że rozumiane jest ono w nich niejednolicie. Przykładowo:

- w uchwale nr XIII/157/19 Rady Miejskiej w Czernsku z dnia 29 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczaną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 5251, z późn. zm.) pojęciem „nieruchomości letniskowych” objęto „nieruchomości stanowiące domki letniskowe i inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe” (zob. § 1 ust. 2 tej uchwały);

- w uchwale nr 0007.33.2020 Rady Gminy Goleszów z dnia 20 maja 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Goleszów (Dz. Urz. Woj. Śląsk. poz. 4105) „nieruchomości letniskowe” zdefiniowano jako „nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub inne nieruchomości wykorzystywane do celów rekreacyjno-wypoczynkowych, co do których Rada Gminy Goleszów postanowiła o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli tych nieruchomości” (zob. § 2 pkt 12 tej uchwały);

- bywa, że pojęcie „nieruchomości letniskowych” jest odróżnianie od „innych nieruchomości wykorzystywanych w celach rekreacyjno-wypoczynkowe”, czego dowodzą np. unormowania uchwały nr VII/67/2019 Rady Gminy Puńsk z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Podl. poz. 5936) – por. § 2 ust. 1 tej uchwały;

- zdarza się, że jako nieruchomości letniskowe są traktowane nie tylko nieruchomości zabudowane (domkiem letniskowym), ale także dopiero przeznaczone pod zabudowę – zob. np. uchwałę Nr 72/VI/99 Rady Gminy Gostynin z dnia 30 kwietnia 1999 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu przeznaczonego na cele indywidualnej zabudowy letniskowej w Gorzewie (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 71, poz. 2249), w tym jej § 2 ust. 1 pkt 1.

Również w języku prawniczym nie wypracowano jednolitego sposobu rozumienia i stosowania pojęcia „nieruchomości letniskowej”, i bywa ono odmiennie (mniej lub bardziej) ujmowane, zwłaszcza na tle różnych aktów prawnych (prawa budowlanego, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, itd. – por. np. wyrok NSA z 14.02.2017 r., II OSK 1418/15, CBOSA). W kontekście ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, terminu „nieruchomość letniskowa” używa się w orzecznictwie i doktrynie najczęściej jako zbiorcze określenie nieruchomości, o których mowa w art. 6j ust. 3b u.c.p.g. (por. np.: wyrok NSA z 18.04.2019 r., II FSK 3807/18, CBOSA; L. Budner-Iwanicka, Działalność regionalnych izb obrachunkowych wobec aktów prawa miejscowego dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w świetle nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, „Finanse Komunalne” 2020, nr 3, s. 18). Jednakże nawet na tle tego przepisu nie sposób mówić o jednym, jednolitym rozumieniu „nieruchomości letniskowej”, gdyż jest ono nieco inne w zależności od tego, do której temporalnej wersji art. 6j ust. 3b u.c.p.g. się odnosi. Albowiem w brzmieniu obowiązującym przed 06 września 2019 r. ww. przepis dotyczył „nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku”. Natomiast w wersji art. 6j ust. 3b u.c.p.g. obowiązującej od 06 września 2019 r. ustawodawca przy charakteryzowaniu nieruchomości, których ów przepis dotyczy, zrezygnował już z warunku wykorzystywania ich sezonowo (verba legis: „jedynie przez część roku”).

Dotychczasowe uwagi prowadzą do wniosku, że określenie „nieruchomości letniskowe”, użyte w § 14 Regulaminu, jest nieostre, a owa nieostrość w analizowanym kontekście jest niepożądana, gdyż

uniemożliwia jednoznaczne scharakteryzowanie i ustalenie wszystkich nieruchomości objętych zakazem utrzymywania zwierząt gospodarskich, ustanowionym w tym postanowieniu.

Wbrew twierdzeniom odpowiedzi na skargę, brak dostatecznych podstaw, aby móc uznać bez żadnych wątpliwości, że w przypadku „nieruchomości letniskowych”, o których mowa w § 14 Uchwały, „chodzi o nieruchomości zabudowane domkami letniskowymi służącymi nie do stałego, lecz czasowego rekreacyjnego zamieszkiwania”. Jeśli intencją Rady było takie rozumienie spornego pojęcia, to należało w Uchwale je odpowiednio zdefiniować – czego organ jednak nie uczynił, pozostawiając to określenie niepożądanie nieostrym. Bezzasadnie – gdyż formułowanie definicji legalnych jest jednym z typowych środków techniki prawodawczej, który służy m.in. właśnie ograniczaniu niepożądanego nieostrości określeń używanych przez prawodawcę (zob. § 146 ust. 1 pkt 2 ZTP), i jako taki może być także stosowany w aktach prawa miejscowego, w odniesieniu do określeń, które – tak jak „nieruchomości letniskowe” – nie zostały zdefiniowane ani nawet użyte w aktach normatywnych wyższej rangi (por. np. wyrok WSA z 16.06.2016 r. IV SA/Po 54/216, CBOSA).

W tym stanie rzeczy Sąd uznał, że § 14 Uchwały w stopniu istotnym narusza prawo (zwłaszcza formalny wymóg jasności i określoności uchwalanych przepisów), i jako taki musi zostać wyeliminowany z obrotu prawnego w drodze stwierdzenia jego nieważności (pkt 1 sentencji wyroku).

9. Mając wszystko to uwadze, Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. oraz w związku z art. 94 ust. 1 in fine u.s.g., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części określonej w pkt 1 sentencji wyroku.

W pozostałej części, tj. co do również zaskarżonego przez Prokuratora § 11 ust. 1 Uchwały, Sąd – poza zakresem tego przepisu wskazanym w pkt 1 sentencji wyroku – na podstawie art. 151 p.p.s.a. skargę oddalił (pkt 2 sentencji wyroku).

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska